

Posílení autonomie rakouských škol – pro a proti

Mgr. Bc. Zuzana Svobodová, Ph.D., PhDr. Vít Šťastný, Ph.D.

Abstrakt:

Příspěvek se věnuje aktuálnímu tématu z oblasti školského managementu, kterým je autonomie škol a jejich ředitelů. České školy a jejich ředitelé patří v oblasti autonomie mezi jedny s největším rozsahem pravomocí, jak v oblasti kurikulární, tak v oblasti zdrojů (ať už finančních nebo lidských). Rakouské školství vždy patřilo mezi silně centrálně řízené školské systémy. Od září 2017 dochází v Rakousku k podstatným změnám v organizaci škol a k posilování jejich autonomie, rozšiřují se rozhodovací pravomoci ředitelů škol a také jejich zodpovědnost za koncepci školy a lidské zdroje ve školách. Východiskem pro tuto sondu je tzv. Balíček pro školní autonomii (Schulautonomiepaket), který přináší změny v několika zásadních oblastech: školy budou nově sdružovány do tzv. clusterů, budou si moci vybírat své pedagogické pracovníky, budou mít větší pravomoci konkretizaci vzdělávacích obsahů a také budou moci samostatně volit další vzdělávání svých pracovníků a rozvoj. Tato komplexní změna přináší pro ředitele škol nutnost nově definovat své postavení s ohledem na změnu kompetencí a pravomocí. Cílem našeho příspěvku je prezentovat dopad změn na konkrétní školy (soukromé i státní) a názory jejich představitelů a jejich subjektivní postoj k této transformaci rakouského školství. Metodologicky se příspěvek opírá o studium příslušný a aktuálních legislativní a koncepčních dokumentů. Názory jednotlivých ředitelů škol byly zjišťovány na základě realizovaných hloubkových rozhovorů v rakouských školách během výzkumných pobytů autorů ve Vídni a Innsbrucku.

Klíčová slova: autonomie škol, legislativní změny, rakouské školství

Strengthening the autonomy of Austrian schools – pros and cons

Abstract:

The paper deals with the current issue of school management – the principals' and the school autonomy. Czech schools and their principals belong to ones with the largest autonomy not only in curricular domain, but also in terms of resource allocation (financial or human). Austrian education system has always belonged to a group of strongly centrally managed

school systems. From September 2017 there are significant changes in organisation of schools, their autonomy is strengthened, decision making rights of school principals are reinforced as well as their responsibility for school conception and human resources. The “Packet for school autonomy” (Schulautonomiepaket), which brings changes in important areas: the schools will be grouped into so called “clusters”, will be authorised to choose their teachers, will have more rights to specify the contents of education and will be entitled to choose the training of their employees and development. For school principals, this complex change brings the need to newly define their positions with regard to changes of their competences and rights. The aim of the paper is to present the impact of the changes on chosen schools (private, public) and personal perspectives of their principals. The paper is based on the analysis of current legislative and conceptual documents. The opinions of school principals were drawn through in-depth interviews carried out during the authors’ scholarships in Vienna and Innsbruck.

Key words: school autonomy, legislative changes, Austrian education system

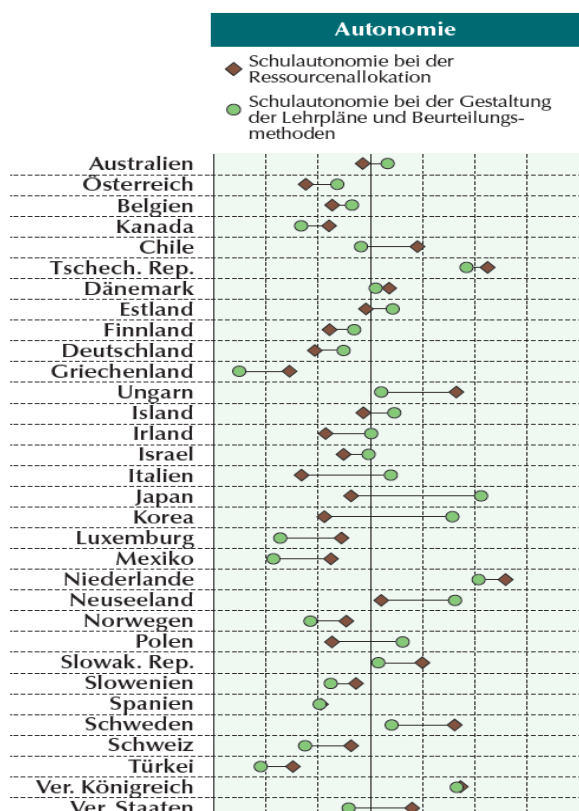
Úvod

Příspěvek je výzkumnou sondou do procesu posilování autonomie škol a jejich ředitelů v Rakousku a **sleduje dva hlavní cíle**. Prvním cílem je v kontextu představit tzv. Balíček pro školní autonomii (*Schulautonomiepaket*) jako součást probíhající školské reformy v Rakousku. Druhým cílem je představit předběžné názory vybraných aktérů vzdělávacího systému na tuto reformu.

3. České školy a jejich ředitelé mají, jak demonstruje obrázek 1, v oblasti autonomie v podstatě specifické postavení. Rozsah autonomie českých škol je oproti ostatním státům výrazně rozsáhlejší, a to jak v oblasti kutikulární, tak v oblasti zdrojů (ať už finančních nebo lidských), obdobně rozsáhlé pravomoci svěřené školám jsou například již jen ve Spojeném království a Nizozemí (School autonomy..., 2011). Rakouské školství vždy patřilo mezi silně centrálně řízené školské systémy a ředitelé škol mají (měli⁴) omezené pravomoci zahrnující především správu škol (*Schulverwaltung*) a služební dohled. Od září 2017 dochází v Rakousku k podstatným

⁴ V souvislosti s probíhajícími legislativními změnami dochází k posilování pravomocí ředitelů rakouských škol

změnám v organizaci škol a k posilování jejich autonomie, rozšiřují se rozhodovací pravomoci ředitelů škol a také jejich zodpovědnost za koncepci školy a lidské zdroje ve školách.



Zdroj: Pisa in Focus, 2011

Tato výzkumná sonda je součástí práce autorů na publikaci Školní vzdělávání v Rakousku, která je plánována jako doplnění tradiční řady publikací Školní vzdělávání v..., kde pravidelně vycházejí tzv. „single country study“ zaměřené na popis specifik škol a vzdělávání v evropských státech. Tyto publikace zasazují školní vzdělávání do historicko-politického kontextu, vysvětlují specifika zahraničních školských systémů a rovněž představují aktuální problémy, trendy a výzvy školství v analyzovaných státech. Informace z těchto školských systémů jsou průběžně komparovány se situací v České republice a poskytují tak rovněž prostor pro reflexi aktuálních otázek vzdělávání v ČR. Získané poznatky reflektují také aktuální situaci a v současné době diskutovaná témata – například spravedlivost ve vzdělání, která také souvisí s tím, jakým způsobem jsou školy řízeny a jaké pravomoci v této oblasti

školy a ředitelé mají (srov. např. Greger, 2006, Dvořák, Urbánek a Starý, 2014, Trojan, 2014, Šťastný, Svobodová a Rochex, 2017)

Popis metodologie

Příspěvek se metodologicky opírá o principy srovnávací pedagogiky. Získané poznatky vycházejí především z tzv. „desk research“, tj. ze studia a interpretace informací z aktuálních legislativních a koncepčních dokumentů, tematických zpráv a informací zveřejňovaných na webových stránkách příslušných školských ministerstev, úřadů a obdobných organizací). Zjištěné skutečnosti doplňuje výzkumná sonda vycházející z přímých výpovědí školských pracovníků v Rakousku, se kterými jsme na podzim a v zimě roku 2017 realizovali polostrukturované rozhovory během zahraničních pobytů a návštěv v zahraničních školách (přehled respondentů uvádí tabulka 1). Výběr respondentů byl v podstatě založen na tzv. metodě sněhové koule (například Hendl, 2005), kdy jsme se s jednotlivými respondenty zkontaktovali na základě osobních doporučení. Rozhovory byly vedeny individuálně a byly buď nahrány na diktafon, nebo byly bezprostředně po rozhovoru zapsány významné skutečnosti, které souvisely s diskutovaným tématem. V rozhovorech jsme se dotazovali na probíhající školskou reformu v Rakousku, jejich subjektivní názor na probíhající změny, pozitiva a negativa, která v tuto chvíli v reformě spatřují, jaké konkrétní změny to přináší do jejich škol a práce a jak vnímají budoucí vývoj reformy.

Tabulka 1 - realizované rozhovory

Zastávaná pozice	Město	Počet rozhovorů
Učitelka	Innsbruck	2
Ředitel	Innsbruck	1
Ředitelka primárního vzdělávání	Vídeň	2
Ředitelka sekundárního vzdělávání	Vídeň	1
Předseda vzdělávacího spolku	Vídeň	1
Školní inspektor	Innsbruck	1

Východiska příspěvku

Autonomie škol

„Školy se považují za plně nebo do značné míry autonomní, jestliže je rozhodování zcela v jejich kompetenci za předpokladu, že při něm budou respektovat právní omezení či obecný rámec školské legislativy. Školy jsou částečně autonomní, jestliže si při rozhodování vybírají ze souboru předem stanovených alternativ nebo jejich rozhodnutí musí schválit příslušný orgán školské správy.“ (Eurydice, 2007).

Za centrálně řízeným i decentralizovaným školstvím můžeme vidět určitý cíl zajistit spravedlivý přístup ke vzdělávání a zajišťování rovnosti podmínek ve vzdělávání. Rovnost podmínek znamená i srovnatelnou kvalitu učitelských sborů ve všech školách (např. Greger, 2006). V centrálně řízených školských systémech odpovídá za kvalitu vzdělávání stát, všichni žáci mají nárok a právo na stejné podmínky vzdělávání a toto právo garantuje stát. Při centrálním řízení „zajišťuje“ stát standardní jednotné kurikulum a standardní distribuci zdrojů (i lidských) mezi školy, je zodpovědný za personální zajištění pedagogické práce, prostřednictvím odpovědných školních inspektorů (*Pfichtschulinspektor*) vybírá učitele a dosazuje je do jednotlivých škol.

Spravedlivost ve vzdělávání je akcentována rovněž i v decentralizovaném řízení škol a vychází z toho, že právě autonomní školy jsou schopny reagovat na individuální potřeby dětí. Učitelé a ředitelé sami nejlépe vědí, jak konkrétně jejich žáky vyučovat a jakou podporu jim poskytovat. Individualizovaný přístup zajistí spravedlivé podmínky pro všechny žáky podle jejich konkrétních potřeb.

Diskuze o posílení školní autonomie a decentralizační tendence lze v Rakousku sledovat od 90. let 20. století, počátek úsilí o „autonomizaci“ škol spatřují Schratz & Hartmann (2009) na konceptuální úrovni od novelizace rakouského školského zákona v roce 1993. Důvody pro zavádění opatření na posílení školní autonomie lze hledat nejen na národní, ale také na mezinárodní (globální) úrovni (OECD, 2015, s. 84). Od posilování školní autonomie a decentralizace rozhodování si tvůrci vzdělávacích reforem zpravidla slibují zefektivnění a zlepšení finanční kontroly, snížení byrokratické zátěže, posílení vazby na místní komunitu, kreativnější management lidských zdrojů, zlepšení potenciálu pro inovace a vytvoření

podmínek, které poskytují lepší incentivy ke zlepšování kvality škol (OECD, 2012, s. 500). Podle výsledků mezinárodního výzkumu PISA je vyšší autonomie v rozhodování o kurikulu a zásad pro hodnocení jeho dosažení žáky zpravidla spojena lepšími výsledky žáků, vyšší autonomie v oblasti alokace zdrojů je s lepšími výsledky žáků spojena v případě systémů s vyšší mírou akontability (OECD, 2011, Hanushek, Link & Woessmann, 2012). Rakousko tak posílením školní autonomie tyto širší nadnárodní trendy sledovalo, jak uvádí návrh ke vzdělávací reformě z roku 2016 (Bundesministerium für Bildung, 2016, s. 1). Apel na posilování školní autonomie najdeme mj. v rakouské Národní zprávě o vzdělávání (Nationaler Bildungsbericht) z roku 2009. Její spoluautoři na základě různých studií konstatují, že „vyšší úroveň školní autonomie je důležitou podmínkou pro nadprůměrné výsledky žáků“ (Schratz & Hartmann, 2009, s. 335), za zmínku stojí také doporučení Účetního dvora (Rechnungshof, 2015, s. 105) zavést „širší autonomii škol v oblasti výuky a výběru personálu s jednotnými ... cíli a právním rámcem.“ Schválení Balíčku pro školní autonomii je tak logickým vyústěním těchto obecnějších tendencí směřujících k posilování autonomie rakouských škol, a je pravděpodobné, že se není poslední změnou a v budoucnu se dočkáme i dalších změn posilujících autonomii rakouských škol

Balíček pro školní autonomii

Dr. Sonja Hammerschmied, ministryně školství v letech 2016-2017 uvedla: „*Mým cílem je umožnit všem dětem v této zemi, aby měly stejné šance získat co nejlepší vzdělání bez ohledu na jejich původ, pohlaví a kulturní pozadí. Jsem přesvědčena o tom, že učitelé a ředitelé sami nejlépe vědí, co jejich žáci potřebují a jsou schopni rozvíjet své školy, tak jak to potřebují oni, žáci a region, ve kterém jsou. Právě proto tvoří balíček pro školní autonomii srdce naší vzdělávací reformy*“ (přeloženo) (Update Schule: Eine Information..., 2017).

Balíček pro školní autonomii je hlavním východiskem a impulsem pro tento příspěvek. Představení změn, které s sebou přináší je rovněž jedním z cílů této výzkumné sondy. **Balíček přináší změny v několika zásadních oblastech:** sdružování škol, utváření pedagogického sboru⁵, a jeho rozvoj a rovněž v kutikulární oblasti (tj. v oblasti obsahu a cíle vzdělávání (Bundesministerium für Bildung, 2017, Šťastný, 2017).

Školy mají nově za „úkol“ utvářet specifickou podobu své školy, což úzce souvisí s vytvářením vlastních vzdělávacích programů a specifického zaměření školy. Tato profilace

⁵ Dosud měli tuto možnost pouze ředitelé soukromých škol, do státních škol byli učitelé přidělováni odpovědným školním inspektorem

následně vede školy k dalším autonomním krokům⁶ - tj. výběru konkrétních pedagogických pracovníků, kteří budou „ladit“ s takto definovanou podobou školy. Nejedná se ale jenom o sestavení specifického kurikula a o výběr učitelů, kteří toto kurikulum budou naplňovat, jedná se i o stanovování velikosti tříd a skupin a určování délky výuky. Balíček přináší ředitelům škol také možnost rozvíjet dále pedagogický sbor v souladu se specifiky školy, tj. vybírat specifické programy dalšího vzdělávání jejich pedagogických pracovníků. Všechny tyto oblasti dřív zajišťoval stát prostřednictvím odpovědného školního inspektora.

Další novou oblastí, kterou Balíček přináší, je síťování škol. Školy nemají být izolovanou samostatnou jednotkou, která sice má své specifické kurikulum a specifický učitelský sbor, ale mají být součástí tzv. clusterů. To jsou sdružení dvou až osmi škol ze stejného regionu, které do svého vzdělávacího programu zahrnují i specifika oblasti a regionu, ve kterém se nachází. Tato myšlenka je založena na tom, že vzdělávání nesmí být vytrženo z regionálního kontextu, tedy z přirozeného a svým způsobem komunitního prostředí, ve kterém se škola nachází. Toto prostředí musí pak škola zohlednit i v realizaci svého vzdělávacího programu.

Sdružení do clusterů souvisí i s ekonomickou stránkou – sdružené školy mají jednoho hlavního ředitele a mohou, v případě potřeby, sdílet i své pedagogické pracovníky, kteří mohou učit na jiných školách stejného clusteru. Toto sdílení lidských zdrojů povede k lepšímu využití finančních zdrojů. Dochází tedy k novému definování role ředitele a přerozdělení kompetencí mezi ředitele clusteru a ředitele jednotlivých sdružených škol, kteří se fakticky stanou jeho podřízenými pracovníky. Česká republika zná obdobnou situaci v případě, že dochází ke slučování škol, které je zpravidla motivováno ekonomicky, a přináší logickou nutnost vybrat pouze jednoho ředitele, který sloučenou školu dále povede. Druhý ředitel se pak může stát zástupcem či vedoucím učitelem (dle typu a druhu školy). Toto sloučení a přerozdělení kompetencí je jistě velmi složitý proces, ať už z hlediska ekonomického, lidského nebo pedagogického a role nového i původního ředitele v takové škole není snadná (Štefflová, 2004).

Názory vybraných aktérů na vzdělávací reformu

Odpovědný školní inspektor byl před školskou reformou v Rakousku faktickým nadřízeným učitelského sboru a ředitelů škol. Byl to on, kdo rozhodoval o přidělování učitelů do

⁶ Specifická obdoba školy, zaměření a vzdělávací programy v podstatě odpovídá české koncepci rámcových a školních vzdělávacích programů. Pro rakouské školství je to něco zcela nového (obdobně jako kdysi upuštění od stanovených osnov v ČR)

jednotlivých škol, řešil personální problémy a vážnější kázeňské přestupky. Pro ředitele škol bylo důležité navázat dobrou spoluprací s „jejich školním inspektorem“. Ředitelky vídeňských škol shodně uvedly, že ho vnímají jako svého nadřízeného a také jako člověka, se kterým mohou řešit a konzultovat problematické oblasti své práce. Důležitost vzájemného vztahu pro vedení škol dobře ilustruje výpověď ředitelky vídeňské obecní školy: *„Vždy se nějak s inspektorem domluvím. Řeknu mu, koho bych si představovala a on mi ho přidělí“*.

Komplexní změna v podobě Balíčku pro školní autonomii přináší pro ředitele škol nutnost **nově definovat své postavení s ohledem na změnu kompetencí a pravomocí**. V případě sdružených škol dojde k dalšímu nutnému rozdělení kompetencí mezi ředitelem clusteru a řediteli jednotlivých škol.

V rozhovorech, jak jsme uvedli výše, jsme se dotazovali na jejich subjektivní názor na probíhající změny a na to, jaká pozitiva a negativa v nich spatřují. Jeden z ředitelů se vyjádřil skutečně optimisticky: Výzkumník: *„No a jak vnímáte ten současný systém?“* (před zavedením Schulautonomiepaketu). Ředitel školy: *„Jsem spokojený. ... A pak? No to taky nebude špatné. Bude to taky dobré.“⁷*

Nicméně žádný z dotazovaných se nevyjádřil přímo negativně nebo s jasným odmítnutím blížících se změn. Dalo by se říci, že v rozhovorech zaznívala nejistota z toho, jaké změny a jaké úkoly pro ně reforma konkrétně znamená. Ředitelé si uvědomovali, že získají více kompetencí a pravomocí, ale také zmiňovali, že fakticky některé z těchto kompetencí už mají. Například u výběru učitelů po dohodě s inspektorem (viz výše) bylo zřejmé, že se nejedná čistě o rozhodnutí státu, kde bude který pedagog působit, ale o dohodu ředitele s příslušným inspektorem.

V rozhovorech zazněli rovněž obavy z nárůstu pracovních povinností a z toho, že nebude jasné, co vlastně mají v nových podmínkách ve škole všechno dělat. *„Školení máme hodně, ale na to, co pak fakt máme dělat, třeba podklady pro výplaty, tak to nás nikdo nenaučí, to se na školeních neprobírá“*, uvedla ředitelka obecní školy, která také dále zmínila, že změny probíhají neustále a většinou se nic nezmění a že si myslí a doufá, že tak to bude i celou touto reformou: *„Doufám, že to zůstane tak, jak to je, jenom se to bude jinak jmenovat.“*

⁷ Je možné, že tento stav „spokojenosti“ souvisel u daného ředitele s tím, že se blížil termín jeho odchodu do důchodu.

Někteří si uvědomují, že dojde k přenosu části kompetencí z inspektorů přímo na ředitele škol: „Ředitel školy může dělat poměrně dost z pedagogického hlediska. Jen ještě nemůžeme vybírat učitele. S novým zákonem dostaneme taky některé funkce, co teď vykonávají inspektoři. ... Například možnost vyloučit žáka ze školy, to se doted' dalo udělat jen ve spolupráci s inspektorem. Totéž i s výběrem učitelů.“ (ředitel školy)

Závěr

Důležitou otázkou týkající se úspěšnosti rakouské školské reformy, posílení autonomie a uvedení Balíčku do praxe je, zda jsou ředitelé dosud centrálně řízených školských systémů připraveni na plánované změny v souvislosti s posilováním své autonomie. Vyjdeme-li z tzv. řízení podle kompetencí (CBM), které se zaměřuje na specifické schopnosti znalosti a dovednosti pro určitou pozici a vede tak k zajištění správných lidí na správných místech (Veteška, Tureckiová, 2008), musí nutně vyvstat otázka, jak si se změnou své role a s rozšířením pravomocí ředitelé škol a ředitele clusterů poradí. Ředitel, který má rozhodovací pravomoci, realizuje a vytváří vizi, sestavuje, hodnotí, rozvíjí a odměňuje svůj učitelský sbor, potřebuje jiné kompetence⁸ než jeho kolega v centrálně řízeném školském systému (např. Lhotková, Trojan, Kitzberger, 2012).

Balíček pro školní autonomii, který jsme v tomto příspěvku představili a výpovědi jednotlivých ředitelů škol a dalších aktérů vzdělávání ukazují pouze prvotní informace a názory na probíhající reformu, hodnocení změn s větším časovým odstupem od zavedení Balíčku pro školní autonomii bude předmětem našeho dalšího výzkumu a stěžejní kapitolou v publikaci Školní vzdělávání v Rakousku.

Literatura

Bundesministerium für Bildung (2016). Entwurf zur Bildungsreform. Dostupné z: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00299/fname_623746.pdf

Bundesministerium für Bildung (2017, březen). *Eine Information zum Autonomiepaket der Bildungsreform Update Schule* [online]. Dostupné z: <https://www.bmb.gv.at/schulen/autonomie/updateschule.pdf?5v2mpi>.

⁸ V tomto případě chápeme pojem kompetence jako soubor znalostí, schopností, dovedností, zkušeností a vlastností (např. Hroník, 2007)

Dvořák, D., Urbánek, P., & Starý, K. (2014). High autonomy and low accountability: Case study of five Czech schools. *Pedagogická orientace*, 24(6), 919-940.

EURYDICE (2007). *Autonomie škol v Evropě Politická a realizační opatření*. [online].

Dostupné z:

http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice./documents/thematic_reports/090CS.pdf

Greger, D. (2006). Spravedlivost českého školského systému v mezinárodním srovnání. *Orbis Scholae*, (1), 46-59.

Hanushek, E. A., Link, S., & Woessmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*, 104, 212-232.

Hendl, J. (2005). *Kvalitativní výzkum*. Praha: Portál.

Hroník, F. (2007). *Rozvoj a vzdělávání pracovníků*. Praha: Grada.

OECD (2011). *PISA in Focus 2011/9. School autonomy and accountability: Are they related to student performance?* Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k9h362kcx9w-en.pdf>

OECD (2012). *Education at a glance 2012*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2015). *Education policy outlook 2015: Making reforms happen*. Paris: OECD Publishing.

Rechnungshof (2015). *Bericht des Rechnungshofes: Schulversuche*. Dostupné z: https://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2015/berichte/teilberichte/bund/Bund_2015_01/Bund_2015_01_3.pdf

School autonomy and accountability: Are they related to student performance? (2011, October). PISA in Focus. Dostupné z www.oecd.org/dataoecd/17/43/48910490.pdf

Schratz, M., & Hartmann, M. (2009). Schulautonomie in Österreich: Bilanz und Perspektiven für eine eigenverantwortliche Schule. *Nationaler Bildungsbericht Österreich*, 2, 323-340.

Šťastný, V. (2017). Aktuální pohledy na vzdělávání v Rakousku: zpráva ze studijního pobytu ve Vídni. *Pedagogická Orientace*, 27(3), 504-512.

Šťastný, V., Svobodová, Z., & Rochex, J. Y. (2017). *Školní vzdělávání ve Francii*. Praha: Karolinum Press.

Štefflová, J. 2004. Učitel'ské noviny. [Online] Dostupné z:
<http://www.ucitelskenoviny.cz/?archiv&clanek=3812>

Trojan, V. (2014). *Pedagogický proces a jeho řízení*. Praha: Wolters Kluwer.

Update Schule: Eine Information zum Autonomiepaket der Bildungsreform [online]. In: Wien: Bundesministerium für Bildung, 2017 [cit. 2018-04-10]. Dostupné z:
<https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/autonomie/updateschule.pdf?61edxg>

Veteška, J. & Tureckiová, M. (2008). *Kompetence ve vzdělávání*. Praha: Grada.

Lhotková, I., Trojan, V., & Kitzberger, J. (2012). *Kompetence řídicích pracovníků ve školství*. Praha: Wolters Kluwer.

Kontaktní údaje:

Mgr. Bc. Zuzana Svobodová, Ph.D.

Katedra andragogiky a managementu vzdělávání

Myslíkova 7, Praha 1

zuzana.svobodova@pedf.cuni.cz

PhDr. Vít Šťastný, Ph.D.

Ústav výzkumu a rozvoje vzdělávání

Myslíkova 7, Praha 1

vit.stastny@pedf.cuni.cz